KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 24.4.2008
KOM(2008) 224 wersja ostateczna

# SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

## Sprawozdanie roczne z zarządzania finansami 7.-9. Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) w 2007 r.

{SEC(2008)518}

# SPIS TREŚCI


1. Wprowadzenie ... 3

2. Istotne wydarzenia w 2007 r. ... 3

3. Kluczowe aspekty ... 4

4. Sytuacja finansowa 7.-9. EFR na koniec 2007 r. ... 5

5. Terminowa i efektywna realizacja programów na rzecz AKP: Zakres realizacji celów w roku 2007 ... 5

5.1. Poprawa jakości, oddziaływania i trwałości programów ... 5

5.2. Szybsze dostarczanie pomocy ... 9

5.2.1. Utrzymanie na stabilnym poziomie ogólnej kwoty RAL ... 11

5.2.2. Równomierne rozłożenie zobowiązań na cały rok (unikanie nadmiernej ich koncentracji na końcu roku) ... 12

5.2.3. Stabex ... 12

5.3. Koordynacja i harmonizacja działań z innymi donatorami ... 13

5.4. Zapewnienie warunków dla efektywnej kontroli i rozliczalności ... 14

5.5. Realizacja aktywnej polityki kadrowej oraz udoskonalenie procedur wewnętrznych ... 16

## 1. WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie przyjęto zgodnie z wymogami ustanowionymi w art. 96 ust. 2 i art. 102 zdanie drugie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 9. Europejskiego Funduszu Rozwoju[1], w których przewidziano, że Komisja składa każdego roku sprawozdanie z zarządzania finansami EFR.

Wartości podane dla określenia docelowych wskaźników realizacji obowiązujących biuro EuropeAid oraz w sprawozdaniach komitetu OECD-DAC nie uwzględniają umorzeń i środków objętych nakazem odzyskania, dlatego stanowią kwoty brutto, a nie netto. Podobnie wartości podane w niniejszej części oraz w załączniku są wartościami brutto, chyba że zaznaczono inaczej.

## 2. ISTOTNE WYDARZENIA W 2007 R.

Rok 2007 był szczególnym rokiem w zarządzaniu EFR przez biuro EuropeAid, ponieważ w tym okresie kierowało się ono głównie potrzebą zaciągnięcia zobowiązań na wszystkie środki 9. EFR przed końcem 2007 r.

W maju 2005 r. Rada wyznaczyła termin na zaciągnięcie zobowiązań na środki 9. EFR do 31 grudnia 2007 r. Decyzja ta nosi nazwę „klauzuli wygaśnięcia”[2]. Przewidziano wyjątki dotyczące systemu Stabex oraz wydatków przeznaczonych na wsparcie[3].

W maju 2007 r. Rada Ministrów AKP-UE zdecydowała się przydzielić część środków z rezerwy finansowej 9. EFR, przeznaczonej pierwotnie na cele długoterminowego rozwoju, na rzecz zwiększonej puli środków B, na programy FLEX realizowane w ramach AKP, na Instrument na rzecz pokoju w Afryce oraz na Fundusz powierniczy na rzecz infrastruktury.

W listopadzie 2007 r. Rada zezwoliła na dalsze przedłużenie terminów w odniesieniu do decyzji o finansowaniu podjętych na podstawie jednolitych dokumentów programowych francuskich krajów i terytoriów zamorskich (KTZ) oraz odsetek od środków z EFR[4].

W 2007 r. Komisja podjęła decyzje w kontekście przeglądów 9. EFR przeprowadzanych na koniec okresu realizacji, a biuro EuropeAid zostało wezwane do odpowiedniego dostosowania środków przydzielanych poszczególnym krajom, regionom i sektorom.

Komisja zdołała również podjąć wszystkie działania wymagane w związku z obowiązywaniem „klauzuli wygaśnięcia”, w szczególności:

---

1 Dz.U. L 83 z 1.4.2003, s. 1.
2 Decyzja 2005/446/WE (Dz.U. L 247 z 18.6.2005, str. 19).
3 Załącznik Ib zawarty w załączniku do decyzji nr 1/2006 Rady Ministrów AKP-WE z 2.6.2006 (Dz.U. L 247 z 9.9.2006, s. 22.).
4 Decyzja 2007/792/WE (Dz.U. L 320 z 6.12.2007, s. 31).

(1) umorzyć wszystkie niepotrzebne środki do końca marca 2007 r., aby można było na nie zaciągnąć nowe zobowiązania przed końcem roku;

(2) przedłożyć wszystkie programy zawierające zobowiązania dotyczące przydziału środków z puli A dla krajów i regionów, do zaopiniowania Komitetowi EFR przed końcem lipca 2007 r.;

(3) przygotować do rozstrzygnięcia, w terminie określonym w „klauzuli wygaśnięcia", nowe programy ustalone jako priorytety przez decyzję Rady Ministrów AKP-UE z maja 2007 r.

Dzięki temu możliwe było zaciągnięcie zobowiązań na wszystkie środki z 9. EFR przed końcem 2007 r., z wyjątkiem środków dla francuskich KTZ oraz odsetek od środków EFR, na co zezwala decyzja 2007/792/WE. Po raz pierwszy w historii zaciągnięto zobowiązania na wszystkie środki funduszu przez wejściem w życie jego kolejnej edycji.

W 2007 r. DG ds. Rozwoju zakończyła (w ramach 10. EFR) programowanie 51 krajowych dokumentów strategicznych/krajowych programów orientacyjnych na kwotę 8,7 mld EUR, stanowiącą 65 % planowanych przydziałów krajowych. Zakończenie programowania pozostałych przydziałów ma nastąpić w 2008 r., natomiast za najwcześniejszą możliwą datę wejścia w życie 10. EFR należy obecnie uznać czerwiec 2008 r.

## 3. KLUCZOWE ASPEKTY

- Cele finansowe na rok 2007 – Komisja zrealizowała prawie wszystkie swoje cele finansowe, przekraczając je w odniesieniu do ogólnej kwoty zobowiązań i umów. Po raz pierwszy w historii zaciągnięto zobowiązania na wszystkie środki funduszu przez wejściem w życie jego kolejnej edycji.

- Płatności z EFR osiągnęły rekordowy poziom (2,92 mld EUR), ich wysokość ograniczały jednak niedobory środków bieżących. Szybsze tempo płatności z EFR w ostatnich latach oznacza konieczność przyśpieszenia przez państwa członkowskie wpłacania swoich wkładów. Tymczasem już w 2007 r. niektóre państwa członkowskie nie chciały zwiększyć swoich wkładów do żądanego poziomu, w związku z czym zachodzi ryzyko, że w roku 2008 wystąpią niedobory środków bieżących.

- Wewnętrzne mechanizmy kontrolne i procesy – EFR musi jeszcze zostać włączony do wspólnego systemu informacyjnego Relex (CRIS). W dodatku wprowadzenie systemu ABAC-FED zostało ponownie odroczone, tym razem na początek 2009 r.

- Zatrudnienie – w następstwie oceny obciążenia pracą biura EuropeAid możliwe było zatrudnienie 11 dodatkowych pracowników kontraktowych w centrali Dyrekcji C biura EuropeAid. Pozwoliło to wprawdzie złagodzić ograniczenia kadrowe, jednak pracownicy dyrekcji AKP muszą nadal podołać wysokim obciążeniom w porównaniu z pracownikami zajmującymi się innymi obszarami

geograficznymi. Także delegacje w krajach AKP w dalszym ciągu zmagają się ze znacznymi ograniczeniami kadrowymi.

## 4. SYTUACJA FINANSOWA 7.-9. EFR NA KONIEC 2007 R[5].

W poniższej tabeli ukazano ogólną sytuację finansową 7.-9. EFR na koniec 2007 r. W momencie zamknięcia roku 2006 kwota środków, na które nie zaciągnięto jeszcze zobowiązań, wyniosła 3,16 mld EUR, natomiast w chwili zamknięcia roku 2007 wynosiła ona 49 mln EUR (około 0,001 % przydzielonych środków).

**Tabela 1: Sytuacja finansowa 7.-9. EFR na koniec 2007 r. (mln EUR)**

| Środki przydzielone krajom AKP i krajom należącym do KTZ (z EFR)[6] | | | Środki, na które zaciągnięto zobowiązania | Środki wydatkowane | Pozostałe środki/zobowiązania | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 7.-8. | 9. | Razem 7.-9. | | | Środki, na które nie zaciągnięto zobowiązań | Zobowiązania pozostałe do realizacji (RAL) | Pozostałe niewydatkowane środki ogółem |
| A | b | c (a+b) | D | E | f (c-d) | G (d-e) | h (f+g) |
| 21422.27 | 15 906.38 | 37 328.65 | 37 279.37 | 26 699.96 | 49.28 | 10 579.40 | 10 628.69 |

Środki w kwocie 49,28 mln EUR, na które nie zaciągnięto zobowiązań, mogą posłużyć do sfinansowania działań należących do wyjątków przewidzianych w „klauzuli wygaśnięcia".

## 5. TERMINOWA I EFEKTYWNA REALIZACJA PROGRAMÓW NA RZECZ AKP: ZAKRES REALIZACJI CELÓW W ROKU 2007

Cele biura EuropeAid w zakresie dotyczącym EFR zostały określone w:

- części rocznego planu zarządzania biura EuropaAid poświęconej AKP, oraz
- właściwych centralnych wskaźnikach realizacji uzgodnionych przez zarząd biura EuropaAid.

W poniższym punkcie wyjaśniono, w jaki sposób cele te zostały osiągnięte lub przekroczone.

### 5.1. Poprawa jakości, oddziaływania i trwałości programów

– *Przegląd wszystkich programów na etapie ich identyfikacji i opracowywania*

---

5 W punkcie czwartym i piątym dane dotyczące zobowiązań i płatności uwzględniają korektę wprowadzoną przez Komisję w 2004 r. w danych dotyczących płatności na system Stabex w latach 2002-2004.

6 Dane zawarte w niniejszym sprawozdaniu: – obejmują kapitał ryzyka Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) oraz powiązane dotacje na spłatę odsetek w ramach 7.-8. EFR, ponieważ Komisja ponosi odpowiedzialność za rozliczanie finansowe tych środków; – nie obejmują Instrumentu Inwestycyjnego EBI finansowanego z 9. EFR, ponieważ to EBI odpowiada za rozliczanie finansowego tego instrumentu.

Grupy ds. zapewnienia jakości biura EuropeAid (GZJ) dokonują oceny działań *przed ich realizacją* (ocena uprzednia). Udział projektów finansowych w ramach EFR objętych zakresem oceny GZJ wzrósł w 2007 r. do poziomu 91 % zaprogramowanych środków, na które zaciągnięto zobowiązania w tym roku.

**Tabela 2: Przegląd projektów finansowych z EFR przez GZJ w 2007 r.**

| Etap cyklu projektowego | Wskaźnik | | 2006 | 2007 | Zmiana, z roku na rok (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Identyfikacja | Karty identyfikacyjne poddane przeglądowi | Liczba | *156* | *169* | *8%* |
| | | Wartość (mln EUR) | *2276* | *1636* | *- 28%* |
| Opracowywanie | Propozycje finansowe poddane przeglądowi | Liczba | *181* | *272* | *50%* |
| | | Wartość (mln EUR) | *3094* | *3173* | *3%* |

Propozycje projektów poddawane są przeglądowi na etapie identyfikacji i opracowywania. Co do zasady dokładna analiza na etapie identyfikacji powinna zmniejszyć potrzebę modyfikacji na późniejszym etapie. W 2007 r. liczba uprzednich ocen na etapie opracowywania znacząco wzrosła, stosownie do znacznej liczby decyzji o finansowaniu niezbędnych do zakończenia procesu zaciągania zobowiązań na pozostałe środki 9. EFR. Logiczną konsekwencją było obniżenie udziału przeglądów podejmowanych na etapie identyfikacji: w niektórych przypadkach przeglądy na początkowym etapie identyfikacji zostały już przeprowadzone w latach poprzednich.

W przypadku każdej propozycji poddawanej przeglądowi przez GZJ stosowanych jest szereg kryteriów w kolejności wyznaczanej zgodnie z systemem pozytywnych i negatywnych ocen (A/B i C/D) – służy to jasnemu ustaleniu słabych punktów propozycji, które będą poddawane dalszym poprawkom.

W poniższej tabeli ukazano, że przeglądy przeprowadzane przez GZJ przyczyniły się do poprawy jakości propozycji projektów między etapami identyfikacji i opracowywania:

**Tabela 3: Wpływ GZJ na jakość propozycji projektów EFR, 2006–2007**
**% pozytywnych i negatywnych ocen na każdym etapie przeglądu**

| Wynik | 2006 | | 2007 | |
|---|---|---|---|---|
| | Identyfikacja | Opracowywanie | Identyfikacja | Opracowywanie |
| Pozytywny (a/b) | 90 | 95 | 92 | 94 |
| Negatywny (c/d) | 10 | 5 | 8 | 6 |

Negatywna ocena GZJ oznacza, że propozycje projektów zostają zatwierdzone, przy czym konieczne jest wprowadzenie w nich zmian, lub też, że zostają odrzucone w celu dokonania dalszych poprawek zanim zostaną ponownie zaprezentowane GZJ. Po zakończeniu etapu opracowywania Komisja, przed rozpoczęciem realizacji propozycji, wprowadza w nich jeszcze dalsze poprawki, realizując zalecenia GZJ.

– *W odpowiednich przypadkach, dalsze nakłady na wsparcie budżetowe i sektorowe*

W 2007 r. Komisja zatwierdziła wsparcie dla budżetu ogólnego (WBO) w 38 krajach, na kwotę 415 mln EUR, oraz wsparcie budżetów sektorowych (PWPS) w 16 krajach, na łączną kwotę 259 mln EUR. Kwoty te stanowią odpowiednio 11,4 i 7 %

ogólnej kwoty zobowiązań i są bardzo zbliżone do celów wyznaczonych na początku 2007 r. (odpowiednio 10 i 7 %).

Tabela 4: Nowe WBO i PWPS, 2007 r[7]. (mln EUR)

| Rodzaj programu | Zobowiązania | | | Płatności | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2006 | 2007 | Zmiana (%) | 2006 | 2007 | Zmiana (%) |
| Wsparcie dla budżetu ogólnego | 198 | 415 | +109% | 431 | 455 | +5,6% |
| Wsparcie budżetów sektorowych | 414 | 259 | -37% | 207 | 129 | -38% |
| Razem | **612** | **674** | **+10%** | **638** | **584** | -8,5% |

W 2007 r. w dziedzinie wsparcia budżetowego Komisja:

– opublikowała wytyczne w sprawie wsparcia dla budżetu ogólnego (styczeń 2007 r.);

– opublikowała zrewidowane wytyczne w sprawie wspierania programów sektorowych (lipiec 2007 r.);

– kontynuowała prowadzenie ocen PEFA dotyczących wydatków publicznych i odpowiedzialności finansowej. W 2007 r. ocenom tym zaczęto poddawać 15 dodatkowych krajów AKP, co oznacza, że łączna liczba ocenianych krajów wynosi obecnie 54.

– rozpoczęła prace nad dwiema analizami: jedną w sprawie dokumentowania użycia mechanizmu zmiennych transz pomocy (których wysokość zależy od stopnia realizacji wyznaczonych celów) w operacjach wsparcia budżetowego; oraz drugą oceniającą spójność między oceną zarządzania finansami publicznymi a wspieraniem reform w tej dziedzinie;

– testowała korzystanie z systemu monitorowania programów sektorowych w zakresie uzyskiwanych dzięki nim rezultatów (system ROM), w tym także w programach realizowanych z wykorzystaniem wsparcia budżetowego;

– rozpoczęła prace nad opracowaniem spójnej metodologii oceny operacji wsparcia budżetowego, na bazie wyników wspólnej oceny wsparcia budżetowego, przeprowadzonej w 2006 r.

– *Monitorowanie*

W 2007 r. monitoringiem objęto 544 operacje, obejmujące projekty krajowe i regionalne (ze specyficznymi elementami krajowymi) będące w trakcie realizacji w 77 krajach AKP oraz KTZ. Wynikiem było 600 sprawozdań z monitoringu. Łączny budżet operacji w krajach AKP poddanych monitoringowi wyniósł 5 959 mln EUR, z czego 5 551 mln EUR było finansowane z EFR, a 408 mln EUR z budżetu WE.

Wyniki monitorowania w systemie ROM wykazały, że współpraca WE z krajami AKP funkcjonowała w 2007 r. raczej dobrze – ogólna średnia ocena na bazie wszystkich kryteriów ROM (właściwy projekt, wydajność, skuteczność, efekty i

[7] Dane wykorzystane w niniejszej tabeli mają charakter tymczasowy.

trwałość) wyniosła 2,66, podczas gdy docelową ocenę dla projektów będących w toku realizacji ustalono na 2,5.

Dodatkowo 49 projektów, których zamknięcie nastąpiło 12 do 24 miesięcy wcześniej, zostało poddanych następczemu monitoringowi. Dokonane przy tym ustalenia, które wykorzystano w projektowaniu przyszłych programów, wyznaczyły ogólna ocenę na 2,58, natomiast ocena w zakresie skuteczności, efektów i znaczenia struktury projektów wyniosła 2,6. Obie oceny kształtują się na poziomie wyższym od docelowego, wynoszącego 2,5.

– *Ocena*

W 2007 r. Komisja przeprowadziła 3 oceny geograficzne obejmujące pomoc WE dla krajów AKP (Mozambik, Południowoafrykańska Wspólnota Rozwoju (SADC) oraz region Pacyfiku) oraz jedną ocenę tematyczną (rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich), obejmującą kraje AKP i inne kraje. Poniżej przedstawiono główne zalecenia wynikające z tych ocen:

- strategia krajowa dla Mozambiku: UE powinna odgrywać rolę koordynatora strategicznego w sektorze wymiaru sprawiedliwości; UE powinna zwiększyć wsparcie na rzecz „przewidzianego modelu" decentralizacji demokratycznej; dalsze kroki na rzecz zwiększenia udziału wsparcia dla budżetu ogólnego i dla budżetów sektorowych w ogólnej puli pomocy; oraz wspieranie rządu Mozambiku w przygotowaniu polityki rozwoju potencjału krajowego;

- strategia regionalna dla regionu SADC: wysiłki na rzecz połączenia regionalnych i krajowych programów orientacyjnych; przechodzenie na tryb przekazywania środków z wykorzystaniem procedur krajów będących ich odbiorcami; zapewnienie środków mających pomóc SADC w opracowaniu swoich własnych procedur; organizowanie regularnych spotkań regionalnych delegacji, na których rozwiązywane będą regionalne problemy; oraz bardziej intensywne wspieranie SADC w roli mediatora i koordynatora.

- strategia regionalna dla regionu AKP-Pacyfik: poprawa dialogu politycznego; zwiększenie wysiłków mających pomóc regionowi Pacyfiku w rozwiązywaniu problemów związanych z gospodarowaniem środowiskiem naturalnym i zasobami naturalnymi; lepsze powiązanie szczebli krajowych i regionalnych; oraz ściślejsze powiązanie umów w sprawie wkładu (z organizacjami integracji regionalnej, umożliwiających tym ostatnim, pod pewnymi warunkami, wydatkowanie środków w trybie własnych procedur) z rezultatami, jak również lepsze śledzenie i monitorowanie realizacji tych umów;

- ocena tematyczna współpracy WE w dziedzinie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich: określenie na nowo strategii i priorytetów w sektorze rolnym; nowa strategia powinna zmierzać do realizacji koncepcji zintegrowanego zarządzania terenami wiejskimi w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich; przyznanie priorytetu strategiom sektorowym oraz przechodzenie, w miarę możliwości, na wsparcie budżetów sektorowych; zbadanie efektów środków wyrównawczych stworzonych w celu złagodzenia konsekwencji reformy WPR dla krajów AKP; przeprowadzenie strategicznych ocen stanu środowiska naturalnego w ramach krajowego dokumentu strategicznego, zgodnie z dyrektywą 2001/42.

W 2007 r. przeprowadzono tylko trzy oceny geograficzne dotyczące krajów AKP w porównaniu z 7 ocenami w roku 2006. Dział zajmujący się ocenami w biurze EuropeAid zarządza ocenami nie tylko dla regionu AKP (DEV), lecz także dla pozostałych regionów (RELEX), a dodatkowo ocenami tematycznymi i sektorowymi, które często obejmują obie wymienione strefy, dlatego też liczba przeprowadzonych ocen może się wahać z roku na rok.

Proces oceny sektorowej i tematycznej trwa zdecydowanie dłużej niż rok, dlatego za normalne należy uznać to, że liczba przeprowadzonych ocen zmienia się z roku na rok, w zależności od tego, kiedy rozpoczęto dane oceny oraz do stopnia komplikacji całego procesu.

## 5.2. Szybsze dostarczanie pomocy

Podobnie jak w 2006 r., w roku 2007 zdołano osiągnąć prawie wszystkie cele finansowe EFR wyznaczone na ten rok.

Sytuację można podsumować w następujący sposób:

**Tabela 5: Podstawowe wskaźniki realizacji EFR, 2003-2007** (mln EUR)

| | *2003* | *2004* | *2005* | *2006* | *2007* | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | *Cel* | *Faktyczne* | |
| Zobowiązania globalne | 3 769 | 2 648 | 3 511 | 3 408 | 3 450 | 3 636 | 105% |
| Zobowiązania indywidualne | 3 062 | 3 038 | 3 057 | 3 654 | 3 500 | 3 816 | 109% |
| Płatności | 2 345 | 2 464 | 2 544 | 2 826 | 3 005 | 2 920 | 93% |

Zobowiązania

Jak wyjaśniono w punkcie 2 powyżej, głównym wyzwaniem związanym z EFR w 2007 r. było zaciągnięcie zobowiązań na wszystkie dostępne zasoby (9. EFR oraz przesunięcia z poprzednich EFR) do końca 2007 r. Ten ambitny cel został osiągnięty, przy czym po raz pierwszy w historii EFR udało się zaciągnąć zobowiązania na wszystkie dostępne środki przed wejściem w życie kolejnego EFR. W 2007 r. zobowiązania wyniosły **3 363 mln EUR**, przekraczając cel wynoszący **3 450 mln EUR**, co obejmuje kwoty, które zostały umorzone i na które następnie ponownie zaciągnięto zobowiązania do końca 2007 r.

Umowy

Wyniki osiągnięte w zakresie umów znacznie przekroczyły cel wyznaczony na 2007 r. – **3 500 mln EUR**, ponieważ osiągnięto kwotę **3 816 mln EUR**, co stanowi nowy rekord w historii EFR i jest konsekwencją stałych wysiłków podejmowanych w 2007 r. na rzecz przyśpieszenia realizacji projektów.

We wskaźnikach biura EuropeAid określono następujące cele w zakresie zawarcia umów, do osiągnięcia w ramach EFR:

| Zobowiązania, na które zawarto umowy (%) | Cele na 2007 r. | Sytuacja na dzień 31.12.2007 r. |
|---|---|---|

| | | |
|---|---|---|
| Zobowiązania z 2003 r. | 97 % | 96 % |
| Zobowiązania z 2004 r. | 95 % | 97 % |
| Zobowiązania z 2005 r. | 80 % | 72 % |
| Zobowiązania z 2006 r. | 59 % | 65 % |
| Zobowiązania z 2007 r. | 27 % | 30 % |

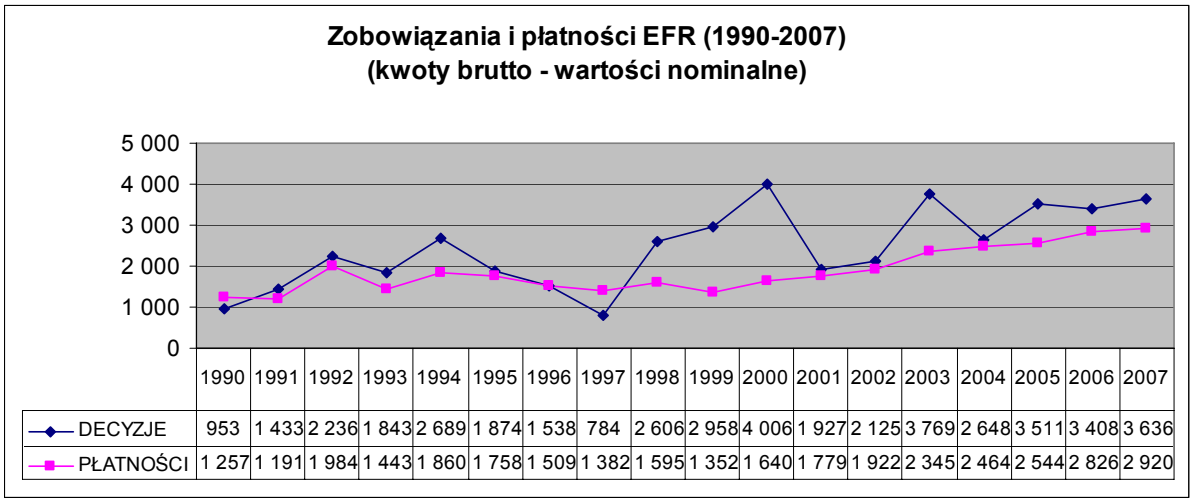
W celu przyśpieszenia procesu zawierania umów, w rozporządzeniu finansowym 9. EFR[8] przewidziano zastosowanie zasady „D+3" – indywidualne zobowiązania prawne muszą zostać zaciągnięte nie później niż na 3 lata od daty, w której Komisja zaciągnęła odpowiednie zobowiązanie finansowe. Powyższa tabela ilustruje tę sytuację – pozostałe indywidualne zobowiązania z lat 2003 i 2004 dotyczą głównie środków przeznaczonych na końcowe audyty oraz oceny lub rezerwy na nieprzewidziane wydatki.

Płatności

Płatności z EFR sięgnęły kwoty **2 920 mln EUR**, najwyższej kwoty w dotychczasowej historii funduszu (np. w 2006 r. było to 2 826 mln EUR, a w 2005 r. 2 544 mln EUR).

Pierwotny cel na rok 2007 r. w zakresie płatności (**3 136 mln EUR**) został skorygowany w dół do **3 050 mln EUR** w związku z październikowym komunikatem do Rady, między innymi w celu uwzględnienia faktu, że planowane płatności, np. 100 mln EUR dla głęboko zadłużonych krajów ubogich oraz 40 mln EUR na funduszu powierniczego UE na rzecz infrastruktury w Afryce, zostały odroczone do 2008 r. w wyniku opóźnionej realizacji warunków dla dokonania wydatków, jak również niedoborów środków bieżących, jakich spodziewano się na koniec roku. Ostatecznie okazało się, że faktyczne płatności sięgnęły kwoty 2 920 mln EUR, a byłyby jeszcze o 200 mln EUR wyższe, gdyby nie niedobory środków bieżących.

Od 1990 r., zarówno zobowiązania globalne, jak i płatności stale rosły, w związku z szybszą realizacją:




| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| DECYZJE | 953 | 1 433 | 2 236 | 1 843 | 2 689 | 1 874 | 1 538 | 784 | 2 606 | 2 958 | 4 006 | 1 927 | 2 125 | 3 769 | 2 648 | 3 511 | 3 408 | 3 636 |
| PŁATNOŚCI | 1 257 | 1 191 | 1 984 | 1 443 | 1 860 | 1 758 | 1 509 | 1 382 | 1 595 | 1 352 | 1 640 | 1 779 | 1 922 | 2 345 | 2 464 | 2 544 | 2 826 | 2 920 |

– *Utrzymanie na stabilnym poziomie kwoty zobowiązań pozostających do realizacji (RAL), przy skoncentrowaniu się na umowach oraz na „starych" i „uśpionych" zobowiązaniach*

[8] Dz.U. L 83 z 1.4.2003, s. 1.

### 5.2.1. *Utrzymanie na stabilnym poziomie ogólnej kwoty RAL*

Zobowiązania pozostałe do realizacji (zwane także „RAL" – fr. *reste à liquider*), muszą zostać zrealizowane w zgodności z zasadami należytego zarządzania finansowego. Komisja uważnie śledzi ogólny poziom RAL.

W 2007 r. kwota RAL wzrosła z 10 281 mln EUR do 10 579 mln EUR (+ 2,9 %). Wzrost kwoty RAL w stosunku do stanu na dzień 1 stycznia 2007 r. można wyjaśnić w następujący sposób:

| | |
|---|---|
| Kwota RAL na dzień 1.1.2007 r. | 10 281 |
| Plus nowe zobowiązania globalne w 2007 r. | 3 636 |
| Minus zobowiązania umorzone | 464 |
| Minus płatności w 2007 r. | 2 920 |
| Plus nakazy odzyskania środków | 45 |
| Kwota RAL na dzień 31.12.2007 r. | 10 579 |

Jak ukazano w powyższej tabeli, istotny wpływ na zwiększenie ogólnej kwoty RAL miał wysoki poziom zobowiązań w 2007 r. (wynikający z tego, że z końcem 2007 r. zakończył się okres obowiązywania przewidziany w klauzuli wygaśnięcia).

*– Skoncentrowanie się na realizacji „starych" i „uśpionych" zobowiązaniach*

Podjęte w poprzednich latach wysiłki na rzecz przyśpieszenia realizacji nadal procentują.

Przykładowo, czas potrzebny do realizacji projektów – mierzony jako stosunek kwoty RAL do poziomu rocznych płatności – w latach 2001–2007 zmniejszył się o 25 %:

**Tabela 6: Średni okres realizacji projektu w latach** (stosunek RAL do poziomu rocznych płatności)

| 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 4,96 | 4,5 | 4,2 | 4,0 | 4,1 | 3,6 | 3,6 |

W ramach strategii na rzecz stabilizacji ogólnego poziomu RAL Komisja dokładnie śledzi poziom „starych" i „uśpionych" kwot RAL przedstawionych w poniższej tabeli:

**Tabela 7: Zmiany poziomu „starych" i „uśpionych" RAL, 2006–2007**

| Wskaźnik | | Saldo (mln EUR) | | | Uwaga |
|---|---|---|---|---|---|
| Nazwa | Definicja | 31.12.06 | 31.12.07 | | |
| | | | Cel | Faktycznie | |
| „Stare" RAL | Środki, na które zaciągnięto zobowiązania ponad 5 lat temu, wciąż niewydatkowane | 822 | 860 | 903 | Cel dotyczący „starych" RAL został praktycznie osiągnięty |
| „Uśpione" RAL | Środki, na które zaciągnięto zobowiązania, ale które nie stały się przedmiotem umowy, ani nie zostały wydatkowane | 276 | 250 | 100 | Poziom „uśpionych" RAL zmniejszył się o 60 % w 2007 r. |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | przez ponad 2 lata | | | | |

Na koniec 2006 r. suma „starych” i „uśpionych” kwot RAL wynosiła 1 098 mln EUR, natomiast w 2007 r. 1 003 mln EUR, co oznacza obniżkę o około 10 %.

Szczególne wysiłki podjęto na rzecz umorzenia kwot wszystkich zobowiązań pozostałych do spłaty, które stały się niepotrzebne, na tyle wcześnie, by udało się ponownie zaciągnąć na nie zobowiązania do końca 2007 r. W tym celu Komisja ustaliła docelowy poziom umorzeń, do osiągnięcia do końca marca 2007 r. Ten ambitny cel został przekroczony.

W poniższej tabeli pokazano osiągnięcia w 2006 i 2007 r.

**Tabela 8: Umorzenie zobowiązań EFR, 1.1.2006–31.3.2007**

| Wskaźnik | Definicja | Kwota (mln EUR) | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | 2007 | |
| | | 2006 | Cel (do 31.3.2007 r.) | Faktycznie (do 31.3.2007 r.) |
| *Zobowiązania umorzone* | *Środki, na które uprzednio zaciągnięto zobowiązania, ale które nie zostały wydatkowane, obecnie uwalniane na potrzeby nowych programów* | *689* | *391* | *464* |

W załącznikach 1 i 4 do dokumentu roboczego służb Komisji przedstawiono szczegółowe zestawienie zmian w kwocie niewydatkowanych środków od 2003 r. oraz łączne kwoty objęte umorzeniami i nakazami odzyskania środków, jak również odpowiednio zobowiązania brutto i netto oraz płatności.

### 5.2.2. *Równomierne rozłożenie zobowiązań na cały rok (unikanie nadmiernej ich koncentracji na końcu roku)*

Mimo wysokiej liczby decyzji podjętych w celu zaciągnięcia zobowiązań na wszystkie środki 9. EFR, ogólne zobowiązania EFR poczynione przed końcem września pozostały na poziomie 58 %, tak jak w ubiegłym roku.

### 5.2.3. *Stabex*[9]

W 2007 r. Komisja kontynuowała realizację planu działania dotyczącego instrumentu Stabex, który polega na zatwierdzeniu nowych ram wspólnych zobowiązań (RWZ) w celu zmobilizowania pozostałych środków w ramach programów dostosowanych do bieżących potrzeb, co z kolei doprowadzić ma do stanu, w którym wszystkie RWZ zostaną podpisane do końca 2008 r. W poniższej tabeli przedstawiono tymczasowy stan funduszy STABEX zarządzanych przez Komisję na dzień 31 grudnia 2007 r.

[9] System Stabex był instrumentem finansowym stworzonym przez konwencję z Lomé (art. 186-212), którego celem było wyrównywanie krajom AKP ewentualnych strat poniesionych w wyniku wahań dochodów z eksportu. Na mocy umowy z Kotonu zastąpiono system Stabex nowym instrumentem – Flex.

**Tabela 9: STABEX – sytuacja w okresie 2006/2007 (EUR)**

| | 2006 | 2007 |
|---|---|---|
| Udostępnione środki ogółem (umowy o przekazaniu środków + odsetki) | 2 703 475 370 | 2.741.845.131 |
| Podpisane RWZ | 2.546.769.644 | 2.656.264.965 |
| Środki, w odniesieniu do których RWZ mają być dopiero podpisane (do 31.12.2008 r.) | 156.708.847 | 85.580.166 |
| Środki zmobilizowane | 2.065.612.214 | 2.154.826.786 |
| Rachunki bezpieczeństwa (do zapłaty do 31.12.2010 r.) | 191.602.109 | 99.609.288 |

Zgodnie z art. 212 konwencji z Lomé IV, krajowi urzędnicy zatwierdzający z krajów AKP korzystających z funduszy STABEX zobowiązani są do składania corocznego sprawozdania z zarządzania finansowego tymi funduszami. W momencie kończenia prac nad niniejszym sprawozdaniem brakowało nadal części tych sprawozdań za rok 2007. W związku z tym bardziej szczegółowe sprawozdanie z realizacji systemu Stabex w 2007 r. zostanie przedstawione po otrzymaniu i analizie wszystkich informacji.

## 5.3. Koordynacja i harmonizacja działań z innymi donatorami

– *sektorowa koncentracja EFR*

Rozłożenie wydatków z EFR na poszczególne sektory w 2007 r.:

**Tabela 10: Zobowiązania i płatności w ramach EFR z podziałem na sektory OECD-DAC w 2007 r. (mln EUR) (*)**

| **Sektor** | **Zobowiązania** | | **Płatności** | |
|---|---|---|---|---|
| | **mln EUR** | **% całości** | **mln EUR** | **% całości** |
| Edukacja, zdrowie, woda, podstawowa infrastruktura sanitarna | 1.247 | 36% | 852 | 31% |
| Transport, komunikacja, energia | 751 | 22% | 799 | 28% |
| Rolnictwo, rybołówstwo, handel, przemysł, turystyka | 373 | 11% | 274 | 10% |
| Środowisko naturalne, inne zagadnienia przekrojowe | 324 | 9% | 156 | 5% |
| Pomoc w zaopatrzeniu w podstawowe produkty oraz ogólne wsparcie programów (**) | 461 | 13% | 557 | 19% |
| Umorzenie zadłużenia | 23 | 1% | - | 0% |
| Inne, w tym pomoc na odbudowę | 261 | 7% | 134 | 5% |
| Koszty administracyjne | 50 | 1% | 61 | 2% |
| **Razem** | **3.489** | **100%** | **2.833** | **100%** |

* Dane tymczasowe

Kwoty pomocy publicznej, w tym pomocy publicznej na rzecz rozwoju

Podane kwoty nie uwzględniają Instrumentu na rzecz pokoju w Afryce: zobowiązania = 147 mln EUR, płatności = 86 mln EUR

** Pomoc w zaopatrzeniu w podstawowe produkty oraz ogólne wsparcie programów

| | Zobowiązania (mln EUR) | % całości | Płatności (mln EUR) | % całości |
|---|---|---|---|---|
| W tym wsparcie budżetu ogólnego | 415 | 12% | 455 | 16% |
| W tym programy pomocy żywnościowej/bezpieczeństwa żywnościowego i | 46 | 1% | 136 | 4% |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Stabex | | | | |
| Razem | 461 | 13% | 557[10] | 19% |

– *Finansowanie przez organizacje międzynarodowe*

Umowy z organizacjami należącymi do „rodziny ONZ" oraz grupą Banku Światowego miały w 2007 r. wartość 432 mln EUR, czyli ich wartość stanowiła 11,3 % wartości wszystkich umów zawartych w tym roku. Udział ten utrzymywał się na stałym poziomie w latach 2005-2007.

W 2007 r. Komisja zawarła umowy:

- na 226 mln EUR z Bankiem Światowym, z czego 150 mln EUR przeznaczone zostało na program zabezpieczenia podstawowych usług w Etiopii, obejmujący świadczenie podstawowych usług w zakresie szkolnictwa podstawowego i średniego, zdrowia, rolnictwa i zasobów naturalnych oraz wody przez władze na szczeblu niższym niż krajowy, przy równoczesnym propagowaniu i pogłębianiu przejrzystości oraz rozliczalności w dziedzinie świadczenia usług.
- na 205 mln EUR z organizacjami należącymi do „rodziny ONZ", a konkretniej na 71,5 mln EUR z UNICEF-em, na 47,6 mln EUR z organizacją Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju oraz na 11,7 mln EUR z FAO.

Na początku 2007 r. uzgodniono wspólne wytyczne sprawozdawcze z organizacjami należącymi do „rodziny ONZ", mające zastosowanie do umów będących w toku realizacji.

W załączniku 5 do dokumentu roboczego służb Komisji przedstawiono szczegółowe dane za 2007 r. dotyczące umów, płatności i kwot, które należy jeszcze wypłacić różnym agencjom ONZ i Banku Światowego

## 5.4. Zapewnienie warunków dla efektywnej kontroli i rozliczalności

– *Uważne monitorowanie operacji finansowych, z wykorzystaniem prób*

Działania kontrolne biura EuropeAid opierają się na rozporządzeniach finansowych mających zastosowanie do budżetu i EFR. Mają one na celu zapewnienie wyważonego systemu kontroli, umożliwiającego osiągnięcie celów w zakresie legalności, prawidłowości i należytego zarządzania finansowego. Podstawowy mechanizm zapewniania legalności i prawidłowości stanowią czynności kontrolne podejmowane przed zatwierdzeniem każdej bez wyjątku operacji finansowej. Kontrole uprzednie mają istotne znaczenie, ponieważ zapobiegają błędom oraz konieczności dokonywania następczych korekt; obejmują one przy tym zarówno finansowe, jak i operacyjne aspekty operacji.

Uzupełnieniem podstawowych mechanizmów kontrolnych są kontrole następcze, jak również dodatkowe audyty.

[10] Kwota ta obejmuje dane dotyczące systemu Stabex oraz pomocy żywnościowej, z wykluczeniem środków na wyrównanie szkód, umorzenie zadłużenia oraz pomoc w nadzwyczajnych przypadkach, które zostały uwzględnione w kwocie płatności (455 mln EUR) podanej w tabeli 4.

System kontroli następczej, którego struktura została zmieniona w 2005 r., a następnie wprowadzono w nim udoskonalenia metodologiczne w 2006 r., nie podlegał już dalszym zmianom w 2007 r., który był raczej rokiem konsolidacji po uprzednio wprowadzonych zmianach.

Celem kontroli następczej jest poddawanie kontroli 1 % operacji biura EuropeAid (płatności, odzyskane środki oraz rozliczenie prefinansowania, dla EFR i budżetu łącznie), przy czym równocześnie obowiązuje minimalna liczba bezwzględna operacji, które mają podlegać kontroli. Każda operacja jest badana w celu wykrycia ewentualnych systematycznych problemów, jak również wykrycia i skorygowania anomalii finansowych, które mogą prowadzić do wypłaty, odzyskania lub rozliczenia zbyt dużych lub zbyt małych kwot.

Do kontroli wybrano 142 operacje z 18 718 operacji (czyli 0,75 % łącznej liczby operacji), mające wartość 961 027 683 EUR, a kontrole wszystkich operacji należących do próby kontrolnej miały zakończyć się do kwietnia 2008 r., co oznacza, że łączna liczba błędów była stosunkowo niska i że nie miały one większego wpływu finansowego.

**Tabela 11: Kontrole następcze operacji (EFR i budżet) w 2007 r. – stan w lutym 2008 r.**

| | Liczba operacji | % wszystkich operacji |
|---|---|---|
| Operacje ogółem | 18718 | 100% |
| Operacje, których kontrolę zaplanowano | 142 | 0.75% |
| – Kontrola zakończona (operacje w okresie styczeń-czerwiec 2007 r.) | 119 | 0.63% |
| – Kontrole zaplanowane do końca kwietnia 2008 r. (operacje w okresie lipiec-grudzień 2007 r.). | 23 | 0.12% |

Dodatkowo Komisja:

- przeprowadziła kontrolę następczą 26 operacji, w przypadku których urzędnik zatwierdzający kontynuował operację mimo zastrzeżeń ze strony urzędnika odpowiedzialnego za jej finansową weryfikację – 11 z nich dotyczyło płatności, inne kwestii związanych z umowami lub udzielaniem zamówień. W 2007 r. z procedury obejścia skorzystano mniej razy niż w 2006 r. (39 operacji);

- dokonała przeglądu operacji i mechanizmów kontroli wewnętrznej na miejscu w trzech przedstawicielstwach w krajach AKP, wybranych na podstawie analizy ryzyka. W roku 2007 zweryfikowano zakres zadań i obowiązków tych przedstawicielstw, w celu zapewnienia lepszej harmonizacji na szczeblu centrali. Zwykle planuje się 4 wyjazdy weryfikacyjne. W 2007 r. przeprowadzono trzy z czterech planowanych wizyt kontrolnych: w Angoli, Demokratycznej Republice Kongo i w Gwinei Bissau.

– *Roczne plany audytu*

Roczny plan audytu, ustanawiany po przeprowadzeniu analizy ryzyka, jest realizowany przez odpowiedzialne służby, w centrali i w przedstawicielstwach. Ma on na celu zapewnienie dodatkowego poziomu pewności, uzupełniającego ten, który uzyskiwany jest dzięki kontrolom obowiązkowym. Audyty są zatem całkowicie wkomponowane w cały cykl zarządzania projektem.

W celu poprawy centralnego monitorowania działalności kontrolnej biuro EuropeAid prowadzi analizę sprawozdań kontrolnych sporządzonych w trakcie danego roku i

odnoszących się do audytów uwzględnionych w rocznym planie audytu. Na podstawie głównych ustaleń dotyczących roku 2007 można przyjąć, że, w ogólnym ujęciu, fundusze zostały wydatkowane zgodnie z postanowieniami umowy, a mechanizmy kontroli wewnętrznej pozwoliły zapobiec błędom, nieprawidłowościom i oszustwom finansowym lub umożliwiały ich wykrycie.

Zróżnicowany charakter sprawozdań kontrolnych utrudniał ich porównanie. Standardowy zbiór zadań i obowiązków opublikowany przez biuro EuropeAid we wrześniu 2007 r. pozwoli zapobiec temu zróżnicowaniu oraz poprawi jakość sprawozdań (ponieważ zawiera konkretne cele i zadania, które należy zrealizować), jak również ułatwi ich porównywanie (podstawy będą te same).

– *Poszanowanie czterech filarów*

Analiza zgodności procedur stosowanych przez organizacje międzynarodowe z międzynarodowymi standardami została przeprowadzona w stosunku do Banku Światowego oraz dwunastu organizacji z „rodziny ONZ" (UNDP, WHO, FAO, UNHCR UNFPA, WFP, UNMAS, UNCTAD, UNRWA, UNICEF, IFAD i UNOPS), jak również innych organizacji międzynarodowych, w tym organizacji regionalnych AKP. Analiza dotycząca ONZ obejmuje ponad 97 % wpłat przekazywanych przez biuro EuropaAid na rzecz tych organizacji, które są sygnatariuszami ramowej umowy finansowo-administracyjnej (FAFA).

Wyniki tej analizy są zadowalające i pokazują, że organizacje ogólnie spełniają standardy ustalone w odniesieniu do czterech kryteriów zawartych w art. 53 lit. d) rozporządzenia finansowego dla budżetu ogólnego (księgowość, audyt, kontrola wewnętrzna, udzielanie zamówień). Tam gdzie analizy wykazały, że niektóre organizacje regionalne AKP nie spełniają ustalonych standardów, umowy z tymi organizacjami zostały odpowiednio zmienione, przed ich podpisaniem.

## 5.5. Realizacja aktywnej polityki kadrowej oraz udoskonalenie procedur wewnętrznych

– *Realizacja aktywnej polityki kadrowej*

Wyniki analizy obciążenia pracą biura EuropeAid umożliwiły zatrudnienie w 2007 r. w centrali 11 dodatkowych pracowników kontraktowych. Choć pozwoliło to zgładzić niedobory kadrowe, w dalszym ciągu pracownicy Dyrekcji C muszą podołać wysokiemu obciążeniu. Delegacje w krajach AKP w dalszym ciągu pracowały w warunkach ograniczonych zasobów kadrowych.

**Tabela 12: Liczba nieobsadzonych wakatów w biurze EuropeAid: centrala – dyrekcja AKP i przedstawicielstwa w krajach AKP, 2006– 2007**

| Lokalizacja | Rodzaj personelu | Poziom wakatów na koniec roku (%) | |
|---|---|---|---|
| | | 2006 | 2007 |
| Przedstawicielstwa w krajach AKP | Urzędnicy | 7% | 4% |
| | Pozostały personel | 9% | 10% |
| Centrala (Dyrekcja AKP) | Urzędnicy | 0% | 2,6% |
| | Pozostały personel | 1% | 4,4% |

Wyższa liczba wakatów na koniec roku ma charakter incydentalny, a w większości przypadków trwają procedury rekrutacji na te stanowiska.

– *Dalszy rozwój systemów informacji oraz poprawa systemów rozliczeniowych*

W celu zaradzenia stałym trudnościom z dokończeniem procesu włączania EFR w ramy systemów CRIS i ABAC przyjęto specjalny program działania, mający zapewnić uzyskanie zdolności operacyjnej od początku roku budżetowego 2009. Przyśpieszono prace nad rozwojem wszystkich modułów, zaplanowano sesje szkoleniowe, a pełna wersja systemu ma być gotowa do działania wkrótce po zamknięciu rozliczeń za rok 2008.